

Vergaderjaar 2023–2024

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 1113

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2024

Tijdens het eerste vragenuur van het nieuwe parlementaire jaar is uitgebreid stilgestaan bij de fatbike. De overlast van en de verkeersonveiligheid door opgevoerde fatbikes leven enorm in de samenleving. Het zijn echter niet alleen de fatbikes die leiden tot overlast, ook andere, meer conventionele elektrische fietsen worden in de praktijk regelmatig gemanipuleerd of opgevoerd. Betrouwbare cijfers zijn er niet, maar iedereen kent in zijn eigen omgeving wel voorbeelden.

We moeten ons hierbij realiseren dat niet alleen het voertuig kan leiden tot onveilig weggedrag, maar dat het in de eerste plaats komt door de handelingen van de gebruiker. De gebruikers brengen zichzelf en anderen daarmee in gevaar. Ik maak mij daar zorgen over en ga – in aanvulling op de aanpak die mijn voorganger heeft opgesteld – daarom graag met de Kamer in gesprek over aanvullende maatregelen.

Tegelijkertijd is er het besef dat de oplossingen niet zo eenvoudig zijn als dat de discussie in de media soms doet vermoeden. Het signaal vanuit de Kamer dat er meer nodig is in aanvulling op de huidige aanpak, is klip en klaar. Dit vraagt om maatregelen die niet alleen maatschappelijk gewenst zijn, maar tegelijk ook realistisch, effectief en handhaafbaar zijn. Zoals toegezegd in het vragenuur wordt in deze brief ingegaan op een aantal mogelijke maatregelen waar de Kamer meer informatie over wenst in aanloop naar het tweeminutendebat verkeersveiligheid dat is gepland op woensdag 11 september.

Deze brief bevat als eerste de stand van zaken van de uitvoering van de aanpak die is gedeeld in maart dit jaar.¹ Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijkheid om voor fatbikes aparte regels te stellen die niet op andere elektrische fietsen van toepassing zijn, en de voor- en nadelen van

¹ Kamerstuk 29 398, nr. 1101

aanvullende maatregelen, zoals het instellen van een minimumleeftijd of een helmplicht.

Verkeershandhaving is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en is in de hiervoor al aangehaalde Kamerbrief uiteengezet. In deze brief wordt daarom daar nu niet verder op ingegaan.

Stand van zaken «Aanpak opvoeren elektrische fietsen, waaronder fatbikes»

In maart dit jaar is de Kamer geïnformeerd over de brede aanpak gericht op het tegengaan van het opvoeren van elektrische fietsen, waaronder fatbikes.² In deze aanpak is gekeken naar de hele keten van de elektrische fiets: maatregelen vanaf de productie tot en met de handhaving op straat. Duidelijk is dat op dit moment al veel verboden is en dat daar op gehandhaafd kan worden. Een opgevoerde e-bike of fatbike bestaat in juridische zin niet. Het gaat hier om een niet-gekeurde bromfiets, die onterecht als e-bike is verkocht of die na aanschaf is gemanipuleerd. Verkoop daarvan voor het gebruik op de openbare weg is verboden en het gebruik en het aanwezig hebben op de openbare weg zijn dat ook.

In het schriftelijk overleg verkeersveiligheid van voor de zomer zijn vervolgens meerdere vragen gesteld over deze aanpak. De beantwoording van deze vragen is op 28 juni jl. naar de Kamer verstuurd.³

In de zomer heeft het Ministerie van IenW toegewerkt naar een publieks-campagne, zodat deze bij de start van het nieuwe schooljaar gelanceerd kon worden. De noodzaak hiervan werd benadrukt in de petitie die tientallen gemeenten en andere organisaties op 18 juni hebben aangeboden aan de vaste Kamercommissie van IenW. Juist vanwege al deze signalen is het daarom goed dat de campagne «'t kan hard gaan» op 5 september gelanceerd is.⁴ Met deze campagne worden jongeren en hun ouders gewezen op de regels en de risico's. De komende tijd zet het Ministerie van IenW zich samen met de campagnepartners in om deze communicatieboodschappen door het hele land heen te verspreiden.

Daarnaast zet de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) haar activiteiten voort met het controleren van verkopers en fabrikanten van fatbikes die op de markt worden gebracht als fatbike, maar feitelijk een ongekeurde bromfiets zijn. De ILT heeft dit jaar inmiddels beslag gelegd op ruim 16.500 fatbikes. Ook heeft de inspectie zo'n 1.000 ongekeurde bromfietsen in beslag genomen bij de distributiecentra van een Nederlandse aanbieder. De inbeslagname is onderdeel van het onderzoek dat de ILT sinds juli verricht.

Het Ministerie van IenW werkt ondertussen ook verder aan de aangekondigde wijziging van regelgeving waarmee er een verbod komt op de aanwezigheid van hard- en software waarmee controles worden beïnvloed of bemoeilijkt. Hiervoor is, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van maart, een aanpassing van de Regeling voertuigen nodig. Dit is een standaardproces waarin verschillende stappen worden genomen, zoals een internetconsultatie zodat iedereen kan reageren, technische notificatie bij de Europese Commissie met een wachttijd van drie maanden en een invoertermijn van ten minste twee maanden. Naar verwachting is de wijziging van de Regeling voertuigen in het voorjaar van 2025 geïmplementeerd.

² Kamerstuk 29 398, nr. 1101

³ Kamerstuk 29 398, nr. 1111

⁴ <https://www.komveiligthuis.nl/ebikes>

Verkeersveiligheidseffecten nog onduidelijk

In de media wordt regelmatig verwezen naar de toename van het aantal ongevallen dat plaatsvindt met fatbikes. De ongevals cijfers met betrekking tot fatbikes die bekend zijn, zijn inderdaad zorgelijk. Het is echter lastig conclusies te trekken op basis van deze aantallen, omdat er geen cijfers zijn over aantallen fatbikes en afgelegde kilometers. Ook worden ongevallen met fatbikes niet als zodanig geregistreerd. Deze komen allemaal op één hoop, waarbij sinds 2013 wel onderscheid is tussen «gewone» fietsen en elektrische fietsen.

Nieuwe maatregelen gelden niet alleen voor fatbikes, maar alle e-bikes

Voor wat betreft de mogelijkheden om aparte regels te maken voor fatbikes, is de Kamer in de Kamerbrief van dit voorjaar geïnformeerd over de (on)mogelijkheden, naar aanleiding van onderzoek door Sweco.⁵ Zoals aangegeven in die brief is het maken van een aparte voertuigcategorie voor fatbikes in theorie mogelijk, maar uit dat onderzoek blijkt óók dat dit niet effectief is. Enerzijds is het niet te rechtvaardigen dat dikke banden, een laag frame of bijvoorbeeld een tweepersoonszadel leidt tot een onveilig voertuig of onveilig weggedrag. Anderzijds zal de markt zich snel aanpassen: de banden worden iets dunner, het frame wordt iets verhoogd, of er wordt een ander zadel opgezet. Het probleem zal zich naar verwachting dan snel verplaatsen naar nieuwe (fatbike) modellen, of andere elektrische voertuigen die opgevoerd kunnen worden.

Het is daarmee niet zinvol om maatregelen te treffen die zich alleen richten op e-bikes met dit soort kenmerken. In de praktijk is dit makkelijk te omzeilen en deze kenmerken leiden niet objectief tot onveilige voertuigen. In het vervolg van deze brief wordt dan ook ingegaan op de effecten van mogelijke maatregelen voor alle fietsen met trapondersteuning.

Minimumleeftijd

Veel organisaties pleiten voor een minimumleeftijd voor de bestuurders van fatbikes, of voor alle elektrische fietsen. Hier is nog weinig onderzoek naar gedaan. De snelheidsmetingen en ongevalsonderzoeken die tot op heden zijn verricht tonen geen verhoogd risico voor de leeftijdsgroep tot en met 15 jaar. Dit blijven we de komende jaren monitoren.

Het ministerie heeft de maatschappelijke voor- en nadelen van een minimumleeftijd in laten kaart brengen door Sweco. Zoals toegezegd in de beantwoording van het schriftelijk overleg verkeersveiligheid, heeft het Ministerie van IenW ook, op 5 september, een stakeholderbijeenkomst georganiseerd. Er waren vertegenwoordigers aanwezig van onder andere ANWB, Artsen voor Veilig Fietsen, Beweegalliantie, BOVAG, Expertpanel Fietsen & Gezondheid, Fietzersbond, enkele gemeenten, Interprovinciaal Overleg (IPO) Vakberaad Verkeersveiligheid, Ministerie van Justitie en Veiligheid, openbaar ministerie (OM), RAI Vereniging, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), Veiligheid NL, TeamAlert en de Vervoerregio Amsterdam. Tijdens deze bijeenkomst is gezamenlijk verdieping gezocht op de voor- en nadelen van verschillende leeftijdsgrenzen (12, 14 en 16 jaar). De focus lag hierbij op de effecten op de verkeersveiligheid, de gezondheid/bewegen en de handhaafbaarheid.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 29 398, nr. 1101

De resultaten van de bijeenkomst worden verwerkt in een rapport dat begin oktober gedeeld wordt met de Kamer. Op basis van de eerdere studie van Sweco is in tabel 1 een overzicht gegeven van de voor- en nadelen zoals die beschreven zijn in het rapport. Op basis van de stakeholderbijeenkomst, wordt dit overzicht uitgebreid en verwerkt in het rapport dat begin oktober wordt opgeleverd.

Tabel 1. Voor- en nadelen van een minimumleeftijd voor elektrische fietsen op basis van onderzoek Sweco (2024).

Leeftijd	Voordelen	Nadelen
12 jaar	Basisschoolleerlingen hebben over het algemeen geen elektrische fiets nodig.	Niet handhaafbaar (geen ID-plicht). Maatregel heeft beperkt effect gezien kleine doelgroep en het feit dat de ongevalsonderzoeken tot nu toe tot en met 15 jaar geen verhoogd risico tonen.
14 jaar	Handhaafbaar door ID-plicht (geldt vanaf 14 jaar).	Ongebruikelijke grens t.o.v. andere voertuigen.
16 jaar	Handhaafbaar door ID-plicht. In lijn met leeftijdsgrens voor snor- en bromfiets.	Inperking keuze middelbare scholieren die een lange afstand moet afleggen (zie tabel 2).

Tabel 2. Geschat aantal scholieren dat geraakt wordt bij het instellen van verschillende mogelijke minimumleeftijden voor de elektrische fiets. Er is onderscheid gemaakt in scholieren die op kortere afstanden van school wonen (vooral in stedelijke omgeving) en scholieren die op langere afstanden van school wonen (vooral in niet-stedelijke omgeving).

Minimumleeftijd	12 jaar	13 jaar	14 jaar	15 jaar	16 jaar	17 jaar	18 jaar
Scholieren op korte afstanden (<10km)	Nihil	8.000	15.000	21.500	28.500	31.500	34.000
Scholieren op langere afstanden (10–25km)	Nihil	9.000	17.000	24.500	32.000	36.500	38.500
Totaal aantal scholieren	Nihil	17.000	32.000	46.000	60.500	67.000	72.500

Implementatie van een minimumleeftijd

Voor het instellen van een minimumleeftijd voor fietsen met trapondersteuning is een aanpassing van de Wegenverkeerwet 1994 nodig. Op grond van die wet kunnen namelijk op dit moment alleen minimumleeftijden voor motorrijtuigen worden vastgesteld. Fietsen met trapondersteuning zijn in de huidige tekst van de Wegenverkeerwet geen motorrijtuigen. De doorlooptijd voor een dergelijke wijziging is afhankelijk van veel factoren. Uit ervaring blijkt dat een termijn van twee jaar niet ongebruikelijk is.

Stimulering fietshelm

Op dit moment zetten we in op stimulering van fietshelmgebruik. Het stimuleren van fietshelmgebruik is een belangrijke maatregel voor het verbeteren van de fietsveiligheid. Het Ministerie van IenW komt daarom op korte termijn met een brede «Strategie voor het promoten van het vrijwillig gebruik van de fietshelm».

Deze strategie richt zich op (ouders van) kinderen tot 12 jaar, forenzen (25–65 jaar) en ouderen (65+ jaar). Uit het vooronderzoek bleek dat het op dit moment niet kansrijk is om jongeren te bewegen een fietshelm op te zetten op vrijwillige basis. Jongeren weten dat een helm beschermt, maar dragen deze vaak niet omdat het in hun omgeving niet gebruikelijk is. De sociale norm is leidend voor jongeren. De inschatting vanuit onderzoek is dat zonder verplichting of boete weinig jongeren een helm gaan dragen.⁶

⁶ TeamAlert,2024. Jongeren en de fietshelm – kwantitatief onderzoek

Helmplicht

Vanuit de Kamer zijn in er, in het vragenuur en ook daarvoor, vragen gesteld over de mogelijkheid om een helmplicht in te voeren voor gebruikers van elektrische fietsen. Zoals in het vragenuur toegezegd aan het lid Krul wordt hieronder ingegaan op de mogelijke effecten van een helmplicht en een mogelijke leeftijdsgrens hiervoor.

Effecten fietshelm op verkeersveiligheid

Een fietshelm is bedoeld om een fietser die betrokken is bij een ongeval te beschermen tegen hoofd- en hersenletsel. Uit buitenlands onderzoek blijkt dat bij een ongeval fietsers met helm ongeveer 60% minder kans hebben op ernstig, en ongeveer 70% minder kans op dodelijk hoofd-/hersenletsel, dan fietsers zonder helm.

SWOV heeft doorgerekend wat het effect zou zijn op de verkeersveiligheid als 100% van de fietsers in Nederland een helm zou dragen. Dat wil zeggen dat iedereen, zowel gebruikers van een elektrische fiets als gebruikers van een fiets zonder trapondersteuning, altijd een fietshelm draagt. Daarbij is ook aangenomen dat het helmgebruik op dit moment 0%–10% is. Tabel 3 vat de slachtofferreductie voor de verschillende doelgroepen samen. Het rapport waar deze gegevens uit afkomstig zijn dateert van 2019. Tegenwoordig vallen er meer fietsslachtoffers, daarmee zijn er ook meer slachtoffers «te voorkomen».

De schattingen uit tabel 3 zijn dus conservatief. Tegelijkertijd wordt in deze effectschatting geen rekening gehouden met naleving van een eventuele helmplicht. Naleving houdt sterk verband met handhaving en draagvlak. Er zijn geen onderzoeken bekend waarbij een effectinschatting is gemaakt voor een fietshelmplicht voor verschillende leeftijdsgrenzen, of een fietshelmplicht voor alleen de gebruikers van elektrische fietsen. Wel heeft SWOV in 2022 nog doorgerekend dat als de helft van alle fietsers een helm zou dragen, dit 50 doden en 800 ernstig gewonden kan schelen⁷. SWOV adviseert dan ook een (fiets)helmplicht voor alle gemotoriseerde tweewielers als optie te verkennen.

Tabel 3. Effecten fietshelmplicht. Bron: SWOV, 2019. Mogelijke slachtofferreductie door de fietshelm.

Doelgroep	Effect op verkeersdoden (reductie per jaar)	Effect op ernstig verkeersgewonden (reductie per jaar)
Alle fietsers	85	2.500–2.600
Kinderen (< 12)	< 5	200
70-plussers	45–50	900

Effect fietshelmplicht op fietsgebruik

Het effect van een (verplichte) fietshelm voor alle leeftijden op het gebruik van de fiets is niet eenduidig. Verschillende buitenlandse studies laten zien dat het fietsgebruik afneemt na invoering van een helmplicht, ook al vinden de meeste studies een dergelijk effect niet of slechts tijdelijk⁸. Deze buitenlandse studies zeggen vermoedelijk weinig over het te verwachten effect in Nederland, omdat hier de fiets naar verhouding veel vaker voor «vervoer» en veel minder voor recreatieve doeleinden wordt gebruikt.

⁷ SWOV, 2022. *Kiezen of delen*

⁸ SWOV, 2024. *Factsheet Fietshelm*

Uit een vragenlijststudie van I&O research blijkt dat ouders van kinderen in meerderheid verwachten dat hun kind evenveel blijft fietsen. Dit geldt voor kinderen van alle leeftijdscategorieën. Wel is te zien dat ze eerder denken dat hun kind (veel) minder gaat fietsen dan (veel) meer. Hoe ouder het kind is, des te groter is de verwachting van ouders dat hun kind minder gaat fietsen. Voor de leeftijdscategorie 12–18 jaar verwachten bijna vier op de tien ouders dit van hun kind. Toch geeft 82% van de jongeren in recent onderzoek van TeamAlert aan een helm te dragen als ze anders een boete zouden kunnen krijgen.⁹

Mogelijke leeftijdsgrens helmplicht

Voor een mogelijke leeftijdsgrens is er gekeken naar regelgeving in het buitenland. Er zijn vijftien EU-landen die een vorm van fietshelmplicht hebben. In de meeste landen gelden deze wetten alleen voor fietsers onder een bepaalde leeftijd, met twee landen die een helm verplichten voor alle fietsers op bepaalde wegen (Esmaeilikia et al., 2018). Bijlage 1 biedt een overzicht van bij lenW bekende landen met fietshelmplicht en de ingangsdatum waarop deze is ingevoerd. Geconcludeerd kan worden dat er geen eenduidige leeftijdsgrens wordt gehanteerd in het buitenland. Beredeneerd vanuit de zorgplicht die we als maatschappij hebben voor kinderen, is een grens van 18 jaar wellicht een mogelijkheid.

Implementatie fietshelmplicht

Voor het instellen van een fietshelmplicht voor gebruikers van elektrische fietsen is een aanpassing van het Reglement verkeersregels en verkeers-tekens 1990 nodig. Een dergelijke wijziging kan naar verwachting op 1 januari 2026 in werking treden.

Tot slot

Het Ministerie van lenW heeft eerder een aanpak tegen het opvoeren van elektrische fietsen, waaronder fatbikes, gepresenteerd. Maatregelen als een minimumleeftijd of een helmplicht gaan verder dan het aanpakken van de opvoerproblematiek. Deze maatregelen hebben namelijk niet alleen betrekking op de gebruikers van opgevoerde elektrische fietsen, maar ook de gebruikers van elektrische fietsen die niet zijn opgevoerd. Het draagvlak voor maatregelen voor alle elektrische fietsen is niet vanzelfsprekend aanwezig in de maatschappij, maar in praktische zin zijn er wel mogelijkheden, als de Kamer dat wil.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

⁹ TeamAlert, 2024. Jongeren en de fietshelm – kwantitatief onderzoek